官曉薇：反同婚公投「提案內容」與「提案真意」不符 中選會應徹查

7466 出版時間：2018/11/09 18:40



學者指出，反同婚的兩案公投可能是「提案內容」與其「提案真意」不符的情形，中選會應依職權調查是否發生在核准過程就未盡釐清主文的爭議以致作成錯誤核准的處分。圖為反同婚團體日前舉辦公投宣傳活動。資料照片

官曉薇／台北大學法律學系副教授

近來常被問到反同婚公投（第10案婚姻定義為一男一女、第12案婚姻以外形式保障同性關係）若通過之後在法律上如何拘束行政院及立法院的問題，亦即，依照公投主文通過後的「立法原則」究竟有如何之拘束力的問題。

與其他《憲法》學者的討論過程中，有人認為兩案通過的話同性伴侶「仍舊可以結婚」、只是同性婚姻必須另立「專法」，而我卻認為兩案通過的話將會有「排除同性伴侶結婚」、且在《民法》之外另立「同性伴侶的結合制度」的結果。

對於公投主文理解上的差異，連《憲法》學者都產生混淆，更不要說人民了。這就是學理上在公投過程會出現的「選民混淆」（voter's confusion）現象，這除了造成因選民不解公投主文涵義而使投票行為與其意欲達成的效果不同之外，最重要的問題將是，若公投通過的話，究竟其主文效力如何拘束相關機關的問題。

正因為公投提案主文必須讓大眾能理解，並且讓提案人、選民、以及受拘束的相關機關能夠對主文有一致性的理解和解釋，《公民投票法》第十條第二項第四款特別規定中選會對於「提案內容不能瞭解其提案真意」的公民投票提案有駁回的權力，其規定意味著：「提案內容」和「提案真意」必須具有一致性，其提案真意並能透過主文文字被人民所能理解。據此，若提案人有刻意混淆「提案內容」

與「提案真意」的情形、或是其向中選會申請的「提案內容」與其「提案真意」不符的情況，都應屬於對「提案內容不能瞭解其提案真意」一款的範圍而屬違反公投投票法，為中選會不應予以核准的違法公投。

反同婚的兩案公投可能是此種「提案內容」與其「提案真意」不符的情形。

首先，我們從其更改提案主文的過程，可以推知提案人明知原提案內容將遭駁回，因而修改提案內容。在中選會為反同婚公投兩案舉辦公聽會時，針對原提案主文「***你是否同意婚姻應限定在一男一女的結合***」以及「***你是否同意在不改變婚姻定義是一男一女結合的前提下，以專法保障同性別之二人經營永久共同生活的權益？***」與會的法務部以及學者鑑定人，全數從法律專業的角度認為提案主文違反釋字748號的意旨，並認為中選會作為受大法官解釋效力拘束的行政機關，也不應核准此提案主文。中選會要求提案人釐清其真意究竟是要人民決定是否以「婚姻以外」之形式來規範同性關係、還是要人民決定是否以「《民法》以外」之形式來規範同性關係，要求提案人補正以免混淆。

事實上，這個釐清的結果將嚴重影響中選會的准駁。

由於釋字748號主文明白要求立法需達成「婚姻自由之平等保護」，婚姻兩字從主文到理由書貫穿所有的《憲法》論述，而不是僅在肯認「同性結合的保護」而已。因此大法官要求修法結果必須讓同性兩人得以結婚之意旨是再清楚不過的。但提案人卻執著於釋字748號的理由書第17段文字：「***至以何種形式（例如修正婚姻章、於《民法》親屬編另立專章、制定特別法或其他形式），使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，達成婚姻自由之平等保護，屬立法形成之範圍。***」一方面主張大法官使用「結合關係」的用語，以及「或其他形式」的文字，辯稱大法官亦肯認婚姻以外的其他結合形式。

然而，從釋字748號主文到理由書整體觀之，大法官肯認同性伴侶的平等結婚權，這是從中選會（參中選會第504號及505號會議記錄）、法務部、到行政院的一致意見（參中選會中選務字第1073150450號公文），中選會並認為大法官所言的其他形式依第17段的前後文意可知是「立法形式」，而非如伴侶制、家屬、家事伴侶或民事結合這種「結合形式」。若提案人執意堅持將提案主文聚焦於以婚姻以外之其他結合形式來保障的話，可以預見中選會將以違憲為由駁回該案。

針對此疑慮，第十案的提案人游信義受中選會通知補正之後，將其提案主文改為「你是否同意《民法》婚姻規定應限定在一男一女的結合？」，並在理由書中加入了「***本提案並不排除以其他形式（例如依《民法》婚姻規定以外之形式）使同性別二人得成立具有親密性及排他性之永久結合關係，俾達成釋字第748號所稱婚姻自由之平等保護***」的段落。第十二案曾憲瑩將提案主文改為「***你是否同意以《民法》婚姻規定以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？***」同樣加入《民法》婚姻規定限定其範圍。

你／妳注意到了嗎？兩案主文都將「婚姻」修改為「《民法》婚姻規定」，並且

釐清其認知的其他形式是指「《民法》婚姻規定以外之形式」，以免因違反釋字748而被駁回。因此，中選會以兩案都「明白承認本案並不排除同性二人依其他法律規定行使釋字748號所稱之『婚姻自由』」，因而通過兩案（參中選會2018年4月18日新聞稿）。

然而，隨著公投接近投票，不論從公投的正反辯論或文宣品，我們都看得出來，提案方的真意是「**排除同性之婚姻自由**」，並以「特別法規定**婚姻以外**的結合形式」。最佳的證據是下福盟近日宣布將草擬「同性二人共同生活專法」，旨在以婚姻以外之結合形式保障同性結合關係，他們甚至要選民不要誤會該法是同性婚姻專法、並表示這也不是同性伴侶專法。

除此之外，下福盟的官方網站將這兩案的公投仍簡稱為「婚姻應限定一男一女」以及「婚姻以外其他形式保障同性生活權益」之公投案，並在其宣傳文宣的主文上，以紅色文字強調婚姻應限定一男一女，以及婚姻以外其他形式等字樣，刻意將「《民法》」「規定」這些中選會據以核准的增修文字，刻意利用反差的方式讓選民忽略。從這種種證據都可以看得出來，提案方完全以其違反釋字748號的「真意」來進行其公投活動。

因此，本文呼籲中選會應該立基於提案申請人應遵守「禁反言」及誠信原則之法理，依職權調查是否發生在核准過程就未盡釐清主文的爭議以致作成錯誤核准的處分，亦或是反同婚方有刻意隱藏真意進行補正、或是公投之提案真意與提案主文不符的情況，據此維持公投進行的合法性，以免產生選民混淆，也避免公投之後產生關於法律拘束效力為何之重大法律爭議。

【即時論壇徵稿】你對新聞是否有想法不吐不快？歡迎投稿本報即時論壇，對新聞時事表達意見。來稿請寄onlineopinions@appledaily.com.tw，並附真實姓名、職業、聯絡電話，一經錄用，將發布在《蘋果日報》即時新聞區，惟不付稿酬。請勿一稿兩投，本報有刪改權，當天未見報，請另行處理，不另退件或通知。

下載「台灣蘋果日報APP」

有話要說 投稿「即時論壇」



